



Дата поступления рукописи в редакцию: 10.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-5-116-122

Дата принятия рукописи в печать: 27.05.2026 г.

ГУЛУЕВА Шагида Ахмедхановна,
аспирант кафедры гражданского права
Саратовской государственной юридической академии,
e-mail: shagida.bajmurzaeva@mail.ru

СОГЛАШЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Аннотация. В статье исследуется правовая конструкция соглашения о государственно-частном партнерстве (ГЧП) как инструмента формирования комфортной городской среды. Анализируется правовая природа соглашений о ГЧП, которая носит комплексный характер, сочетая элементы гражданско-правового договора и публично-правового акта. На основе статистических данных Министерства экономического развития РФ и платформы «РОСИНФРА» (по состоянию на 2026 год) показана возрастающая роль ГЧП в развитии городской инфраструктуры: почти 4500 проектов с общим объемом инвестиций 7,7 трлн рублей, из которых 73% составляют частные инвестиции. Детально рассматриваются элементы юридической конструкции соглашения о ГЧП (стороны, объект, срок, содержание), процедура его заключения, вопросы исполнения и контроля. На основе анализа судебной практики выявлены ключевые проблемы правоприменения: неопределенность правового режима создаваемых объектов, споры о распределении рисков при наступлении обстоятельств непреодолимой силы и существенном изменении обстоятельств (резкий рост цен на строительные материалы). В заключение сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, включая дополнение Закона о ГЧП специальными положениями об объектах благоустройства, обеспечение общедоступности создаваемых объектов, повышение прозрачности конкурсных процедур и совершенствование механизмов финансирования проектов в сфере формирования комфортной городской среды.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, комфортная городская среда, соглашение о ГЧП, концессия, благоустройство, правовая природа, распределение рисков, судебная практика, плата концедента.

GULUEVA Shagida Ahmedkhanovna,
Postgraduate Student of the Department of Civil Law
Saratov State Law Academy

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AGREEMENT

Annotation. This article examines the legal framework of public-private partnership (PPP) agreements as a tool for creating a comfortable urban environment. The author analyses the legal nature of PPP agreements, which is of a complex character, combining elements of a civil law contract and a public law act. Based on statistical data from the Ministry of Economic Development of the Russian Federation and the ROSINFRA platform (as of 2026), the growing role of PPPs in urban infrastructure development is demonstrated: nearly 4,500 projects with a total investment volume of RUB 7.7 trillion, of which 73% constitute private investment. The author examines in detail the elements of the legal structure of a PPP agreement (parties, subject matter, term, content), the procedure for its conclusion, and issues of performance and control. Based on an analysis of case law, key enforcement problems are identified: uncertainty regarding the legal regime of created assets, disputes over the allocation of risks in the event of force majeure and a fundamental change of circumstances (a sharp rise in construction material prices). In conclusion, proposals for improving legislation are formulated, including supplementing the Russian PPP Law with special provisions on improvement facilities, ensuring public accessibility of created assets, enhancing the transparency of competitive bidding procedures, and improving financing mechanisms for projects aimed at creating a comfortable urban environment.

Key words: *public-private partnership (PPP), comfortable urban environment, PPP agreement, concession, urban improvement, legal nature, risk allocation, case law, concessionaire payment.*

Введение

Институт государственного-частного партнерства (далее – ГЧП) занимает особое место в системе договорных конструкций, опосредующих отношения по формированию комфортной городской среды. Его уникальность обусловлена способностью обеспечивать органичное сочетание публичных интересов, связанных с созданием общественно значимых объектов инфраструктуры, направленных на извлечение прибыли. Как справедливо отмечает В.М. Редкоус, «публично-частное партнерство... - взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно-значимых задач, находящихся в сфере публичного интереса и контроля» [1, с. 177]. Данная характеристика в полной мере отражает сущность ГЧП как правового механизма, обеспечивающего баланс публичных и частных начал в сфере создания комфортной городской среды.

Легальное определение соглашения о государственно-частном партнерстве содержится в Законе о ГЧП. В соответствии с частью 1 статьи 3 указанного закона, соглашение о государственно-частном партнерстве представляет собой гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на определенный срок в порядке и на условиях, которые установлены данным федеральным законом.

Цель и задачи исследования

Целью настоящего исследования является определение правовой конструкции соглашения о государственно-частном партнерстве как инструмента формирования комфортной городской среды и выработка предложений по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

1. Определить правовую природу соглашения о ГЧП и его место в системе договорных конструкций.
2. Проанализировать статистические данные, отражающие роль ГЧП в развитии городской инфраструктуры.
3. Исследовать элементы юридической конструкции соглашения о ГЧП (стороны, объект, срок, содержание).
4. Рассмотреть процедуру заключения, исполнения и прекращения соглашения о ГЧП.
5. Выявить проблемы правоприменительной практики при реализации соглашений о ГЧП

в сфере формирования комфортной городской среды.

6. Сформулировать предложения по совершенствованию законодательства о ГЧП.

Методология исследования

В процессе исследования использовались как общенаучные, так и специальные юридические методы. К числу общенаучных относятся методы анализа и синтеза (при изучении правовой природы соглашения о ГЧП и его элементов), системно-структурный метод (при рассмотрении процедуры заключения соглашения), статистический метод (при анализе количественных данных о проектах ГЧП). Среди специально-юридических методов применены формально-юридический (при толковании норм Закона о ГЧП), а также метод анализа судебной практики (при выявлении проблем правоприменения).

Результаты исследования

Для целей настоящего исследования принципиальное значение имеет понимание соглашения о ГЧП как правового инструмента, опосредующего создание, реконструкцию и эксплуатацию объектов, непосредственно формирующих комфортную городскую среду. Публично-частное партнерство в градостроительной сфере позволяет синхронизировать действия власти и бизнеса при реализации крупных инфраструктурных проектов, обеспечивая при этом соблюдение публичных интересов и гарантии для частных инвестиций.

Статистические данные подтверждают возрастающую роль ГЧП в развитии городской инфраструктуры. Согласно официальным данным Министерства экономического развития Российской Федерации (на основе реестра платформы «РОСИНФРА» / Национального центра ГЧП), по состоянию на 1 января 2026 года в Российской Федерации на различных стадиях реализации находится почти 4 500 проектов государственно-частного партнерства и концессий. Из них 3 500 соглашений находятся в стадии создания или эксплуатации и 966 успешно завершены. Общий объем инвестиций по всему портфелю составляет 7,7 трлн рублей, при этом объем частных инвестиций достигает 5,6 трлн рублей (примерно 73 % от общего объема) [5]. Преобладающая доля проектов (по-прежнему более 85–90 %) реализуется именно на муниципальном и городском уровне.

Ключевые изменения по сравнению с данными на 1 января 2025 года:

- Количество проектов выросло с 4 237 до почти 4 500 (+≈263).
- Общий объём инвестиций увеличился с >6,8 трлн до 7,7 трлн рублей.
- Частные инвестиции выросли с 4,2 трлн до 5,6 трлн рублей (доля с 61,8 % до ≈73 %).
- Новые соглашения 2025 года: 249 на 567 млрд рублей (частные - 489 млрд рублей, 86 %).

Особый интерес для настоящего исследования представляет отраслевое распределение проектов ГЧП. Анализ данных Национального Центра ГЧП позволяет сделать вывод о существенной доле проектов, непосредственно направленных на формирование комфортной городской среды. К таким проектам, в частности, относятся:

- проекты в сфере благоустройства (создание и реконструкция парков, набережных, общественных пространств);
- проекты в сфере наружного освещения;
- проекты в сфере создания и развития социальной инфраструктуры (школы, детские сады, поликлиники, объекты культуры и спорта);
- проекты в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Анализ представленных данных свидетельствует о том, что наибольшее количество проектов ГЧП реализуется в сферах коммунально-энергетической инфраструктуры и социальной инфраструктуры.

По данным Национального центра ГЧП (платформа «Росинфра»), в 2024–2025 годах проекты благоустройства общественных пространств (парки, скверы, зоны отдыха) в подавляющем большинстве реализуются именно в смешанном формате, сочетая бесплатный публичный доступ и коммерческую эксплуатацию отдельных элементов [6]. Вышеуказанное позволяет публичным партнёрам существенно минимизировать бюджетные расходы при одновременном обеспечении общедоступности создаваемых благ и повышении качества городской среды.

Рассмотрение юридической конструкции соглашения о ГЧП требует детального анализа его элементов, к числу которых относятся стороны, объект, срок и содержание договора.

В соответствии со статьей 5 Закона о ГЧП, сторонами соглашения выступают публичный партнер и частный партнер.

Публичным партнёром по соглашениям ГЧП может выступать Российская Федерация, субъект Российской Федерации либо муниципальное образование в лице уполномоченных органов (ст. 5 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ). Выбор уровня публичного партнёра действительно предопределяется масштабом проекта:

крупные межрегиональные и федеральные инфраструктурные проекты чаще реализуются на федеральном или региональном уровне, тогда как проекты городского значения, включая благоустройство, преимущественно осуществляются на муниципальном уровне.

Анализ статистических данных подтверждает преобладание муниципального уровня в проектах ГЧП, связанных с формированием комфортной городской среды. Согласно данным Национального центра ГЧП (платформа «Росинфра»), подавляющее большинство проектов в сфере благоустройства общественных пространств (парки, скверы, набережные) реализуется именно муниципальными образованиями, что объясняется отнесением таких объектов к вопросам местного значения (ст. 14–16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ) и их нахождением в муниципальной собственности [7].

Частным партнёром по соглашениям о ГЧП может выступать российское юридическое лицо, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, публично-правовых компаний и иных организаций, указанных в части 2 статьи 5 Закона о ГЧП. Данные ограничения направлены на предотвращение конфликта интересов и обеспечение реальной конкуренции при заключении соглашений.

Анализ реестра заключённых соглашений показывает, что в сфере благоустройства наиболее активными частными партнёрами выступают специализированные девелоперские компании, управляющие организации, а также компании, созданные специально для реализации конкретного проекта (SPV-компании) [8]. В целом по рынку ГЧП SPV-компании преобладают в структуре частных партнёров крупных инфраструктурных проектов, что позволяет эффективно распределять риски и привлекать финансирование.

Объект соглашения о ГЧП является его существенным условием и должен соответствовать требованиям, установленным статьей 7 Закона о ГЧП. К числу таких требований относятся: наличие у объекта потенциальной общественной полезности, возможность его обособления от иного имущества, а также наличие в отношении объекта права собственности у публичного партнера либо возможность его возникновения в результате создания объекта частным партнером.

Применительно к сфере формирования комфортной городской среды, в качестве объектов соглашения о ГЧП могут выступать:

- объекты благоустройства территорий, в том числе парки, скверы, бульвары, набережные;

- объекты социальной инфраструктуры (объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта);
- объекты уличной инфраструктуры (элементы наружного освещения, остановочные павильоны, объекты навигации);
- объекты по обработке, утилизации и захоронению твердых коммунальных отходов.

Необходимо отметить, что перечень возможных объектов соглашения о ГЧП является открытым (ч. 1 ст. 7 Закона о ГЧП), что обеспечивает необходимую гибкость правового регулирования и позволяет адаптировать механизм ГЧП к решению разнообразных задач городского развития и благоустройства.

Срок соглашения о ГЧП определяется сторонами с учётом срока создания (реконструкции) объекта и срока его эксплуатации (использования) частным партнёром. В соответствии с ч. 1 ст. 8 Закона о ГЧП, срок соглашения не может быть менее трёх лет. Верхний предел срока законодательством не установлен, что позволяет заключать долгосрочные соглашения на срок до 30–50 лет.

Особого внимания заслуживает институт платы публичного партнёра (концедента), предусмотренный ст. 13 Закона о ГЧП. Плата концедента является важным инструментом обеспечения возвратности частных инвестиций в проектах, где эксплуатация объекта сама по себе не приносит достаточного дохода (социальные проекты – школы, больницы; общественные пространства с ограниченным коммерческим потенциалом).

Процедура заключения соглашения о ГЧП детально регламентирована главой 4 Закона о ГЧП. Как справедливо отмечает Е.А. Громова применительно к взаимодействию публичных образований и частного сектора, «обеспечение баланса частных и публичных интересов их участников приобретает особую важность» [2, с. 45]. Детальная регламентация процедуры заключения соглашения (инициатива, конкурс, переговоры) как раз направлена на обеспечение такого баланса, а также прозрачности и конкуренции при отборе частного партнёра.

Первым этапом является инициирование проекта. В соответствии со статьей 8 Закона о ГЧП, инициатором проекта может выступать как публичный, так и частный партнер. При этом частный партнер вправе выступать с инициативой о реализации проекта путем направления предложения о реализации проекта в уполномоченный орган. Данное предложение должно содержать описание проекта, обоснование его общественной значимости, технико-экономические параметры объекта, а также проект соглашения.

Статистические данные свидетельствуют о возрастающей активности частных инициаторов. Согласно информации Национального центра ГЧП и Минэкономразвития РФ, доля проектов, инициированных частными партнёрами, демонстрирует устойчивый рост: если в 2019–2020 годах она составляла менее 20%, то в 2024–2025 годах в ряде регионов и отраслей (включая благоустройство и социальную сферу) этот показатель приближается к 30–40% [9]. Данная тенденция свидетельствует о росте доверия бизнеса к механизму ГЧП и понимании возможностей, которые он открывает для реализации инфраструктурных и городских проектов.

Вторым этапом является рассмотрение предложения уполномоченным органом и принятие решения о реализации проекта. В ходе данного этапа уполномоченный орган оценивает соответствие проекта требованиям Закона о ГЧП, его общественную значимость, эффективность использования бюджетных средств, а также наличие (отсутствие) частных инициатив, конкурирующих с поступившей.

Третьим этапом является проведение конкурсных процедур. По общему правилу, заключение соглашения о ГЧП осуществляется по результатам проведения конкурса на право заключения соглашения. Конкурс проводится в порядке, установленном статьями 20–24 Закона о ГЧП, и включает в себя следующие стадии:

- опубликование сообщения о проведении конкурса;
- представление заявок на участие в конкурсе;
- рассмотрение заявок и допуск участников к конкурсу;
- проведение конкурса и определение победителя.

Четвертым этапом является заключение соглашения с победителем конкурса. При этом Закон о ГЧП устанавливает, что соглашение должно быть заключено не позднее чем через 15 рабочих дней со дня подписания протокола о результатах проведения конкурса. В случае если победитель конкурса уклоняется от заключения соглашения, он утрачивает право на заключение соглашения, а задаток ему не возвращается.

Пятым этапом является государственная регистрация соглашения в случаях, установленных законодательством. В соответствии со статьей 10 Закона о ГЧП, соглашение подлежит государственной регистрации в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в случае, если объектом соглашения является недвижимое имущество. Соглашение, не прошедшее государственную регистрацию в установленных законом случаях, считается незаключенным.

Исполнение соглашения о ГЧП осуществляется сторонами в соответствии с условиями соглашения и требованиями законодательства. Особенностью исполнения данных соглашений является сочетание гражданско-правовых принципов (равенство сторон, свобода договора) с публично-правовыми элементами, включая контроль со стороны публичного партнера за исполнением обязательств частным партнером.

В процессе исполнения соглашений о ГЧП среди базовых принципов ГЧП можно отметить баланс интересов партнеров, справедливое распределение рисков, долгосрочный характер сотрудничества на договорной основе [3, с. 59].

Вместе с тем, как показывает анализ судебной практики, реализация контрольных функций публичного партнёра нередко приводит к конфликтам с частным партнёром, который усматривает в действиях публичного партнёра превышение предоставленных полномочий и вмешательство в хозяйственную деятельность.

Так, в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 13.11.2024 № Ф09-6193/24 по делу № А50-24266/2023 рассматривался спор между публичным партнёром (муниципальным образованием) и концессионером по поводу правомерности требования о предоставлении доступа к финансовой и бухгалтерской документации частного партнёра [10]. Публичный партнёр требовал указанные сведения для проверки исполнения инвестиционных обязательств, целевого использования средств и расчёта размера платы концедента. Концессионер отказал в предоставлении, ссылаясь на вмешательство в хозяйственную деятельность и превышение полномочий публичного партнёра. Суды всех инстанций, включая кассационную, пришли к выводу, что требование о предоставлении доступа к финансовой документации является правомерным, поскольку такое право прямо предусмотрено условиями концессионного соглашения, а предоставляемые сведения необходимы для контроля исполнения обязательств по инвестированию и расчёта платы концедента.

Данная позиция судов подтверждает баланс между контрольными полномочиями публичного партнёра и защитой хозяйственной самостоятельности частного партнёра: доступ к финансовой документации допустим лишь в пределах, прямо установленных соглашением и необходимых для реализации публичных интересов.

Анализ правоприменительной практики позволяет выявить ряд проблем, возникающих при реализации соглашений о ГЧП в сфере формирования комфортной городской среды. Данные проблемы могут быть классифицированы на несколько групп.

Первая группа проблем связана с неопределённостью правового режима объектов, создаваемых в рамках соглашений о ГЧП. Как отмечает

А.В. Белицкая, отсутствие чёткого регулирования момента возникновения права собственности на объект ГЧП, порядка его регистрации и режима входящего имущества создаёт предпосылки для споров между сторонами [1, с. 134].

Показательным в данном контексте является дело, рассмотренное Арбитражным судом города Москвы [11]. В рамках данного дела рассматривался спор между частным партнёром и публичным партнёром о праве собственности на оборудование, установленное в объекте социальной инфраструктуры, созданном в рамках соглашения о ГЧП. Частный партнёр полагал, что указанное оборудование является его собственностью и подлежит возврату после окончания срока действия соглашения. Публичный партнёр настаивал на том, что оборудование является неотъемлемой частью объекта соглашения и должно остаться в собственности публичного партнёра. Суд, исследовав условия соглашения и техническую документацию, пришёл к выводу, что спорное оборудование относится к инженерным системам объекта и является его неотъемлемой частью, а потому подлежит передаче публичному партнёру вместе с объектом. Данное дело иллюстрирует необходимость более детального урегулирования в соглашении вопросов о составе создаваемого объекта и правовом режиме отдельных его элементов.

Вторая группа проблем связана с распределением рисков при наступлении обстоятельств непреодолимой силы, а также существенном изменении обстоятельств. Пандемия коронавирусной инфекции 2020–2021 годов и последовавшие экономические трудности обострили данную проблему. Многие частные партнёры столкнулись с невозможностью исполнения обязательств по созданию объектов в установленные сроки в связи с ограничительными мерами, нарушением логистических цепочек, ростом цен на строительные материалы.

Вместе с тем, как показывает анализ судебной практики, доказывание наличия такой причинно-следственной связи является сложной задачей. Суды отказывают в признании ограничительных мер обстоятельством непреодолимой силы, если частный партнёр не доказал, что именно эти меры, а не иные факторы (в частности, неэффективная организация работ), повлекли нарушение сроков строительства объекта.

Третья группа проблем связана с изменением условий соглашения в связи с существенным ростом цен на строительные материалы. Резкий рост цен на строительные ресурсы в 2021–

2022 годах создал значительные трудности для реализации проектов ГЧП, поскольку частные партнёры столкнулись с невозможностью завершения объектов в рамках ранее согласованной сметы.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сформулировать ряд предложений, направленных на совершенствование правового регулирования соглашений о ГЧП в сфере формирования комфортной городской среды.

Первое направление связано с необходимостью уточнения понятийного аппарата и критериев отнесения проектов к сфере формирования комфортной городской среды. В настоящее время Закон о ГЧП не содержит специальных положений, учитывающих специфику проектов по созданию общественных пространств, парков, набережных и иных объектов благоустройства. Между тем, данные проекты имеют существенные особенности по сравнению с иными инфраструктурными проектами:

- многофункциональный характер создаваемых объектов, сочетающих элементы благоустройства и коммерческой инфраструктуры;
- необходимость обеспечения общедоступности создаваемых объектов (как правило, бесплатного доступа на основную территорию);
- участие граждан и их объединений в определении параметров создаваемых объектов;
- особые требования к содержанию и эксплуатации объектов (озеленение, уборка, обеспечение безопасности).

С учетом указанных особенностей представляется целесообразным дополнить Закон о ГЧП специальными положениями, регулирующими порядок заключения и исполнения соглашений о ГЧП в отношении объектов благоустройства и общественных пространств. В частности, в Законе о ГЧП могут быть закреплены:

- особенности определения существенных условий соглашений в отношении объектов благоустройства;
- требования к обеспечению общедоступности создаваемых объектов;
- порядок участия граждан и их объединений в обсуждении проектов соглашений;

Второе направление связано с совершенствованием механизмов финансирования проектов ГЧП в сфере формирования комфортной городской среды. Как показал анализ, значительная часть таких проектов не является коммерчески окупаемой и требует бюджетного софинансирования. В связи с этим представляется важным:

- обеспечить стабильность и предсказуемость бюджетного финансирования на весь срок реализации проекта (в том числе путем заключения долгосрочных (многолетних) государственных (муниципальных) контрактов на выплату платы концедента);
- расширить инструментарий бюджетного софинансирования, включая возможность предоставления капитальных грантов (субсидий) на этапе создания объекта;

Третье направление связано с необходимостью повышения прозрачности и конкурентности процедур заключения соглашений о ГЧП. Как показывает анализ, в настоящее время сохраняются риски ограничения конкуренции при заключении соглашений, включая:

- установление необоснованных (избыточных) требований к участникам конкурса;
- недостаточную информационную открытость процедур;
- возможность заключения соглашений без проведения конкурса в случаях, не предусмотренных законом (так называемые «частные инициативы»).

В связи с изложенным представляется целесообразным:

- установить исчерпывающий перечень требований к участникам конкурса, которые могут содержаться в конкурсной документации;
- обеспечить публикацию полной информации о планируемых и проводимых конкурсах, включая проекты соглашений и обоснование выбора формы реализации проекта;
- уточнить порядок реализации частных инициатив, предусмотрев обязательное опубликование информации о поступившей инициативе и возможность представления конкурирующих предложений.

Список литературы:

- [1] Белицкая, А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнёрства : монография / А. В. Белицкая. — Москва : Статут, 2012. — 190 с.
- [2] Громова, Е. А. Проблемы обеспечения баланса частных и публичных интересов сторон соглашений об осуществлении предпринимательской деятельности / Е. А. Громова // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 11 (96). — С. 45–51.
- [3] Иванова, С. А. Институт ответственности сторон в рамках государственно-частного партнёрства / С. А. Иванова // Право и управление. — 2023. — № 7. — С. 58–61.
- [4] Редкоус, В. М. Роль модельного закона «О публично-частном партнерстве» в формирова-

